

[主持人语] 邓小平曾说,“中国的改革从农村开始,农村的改革从安徽开始,万里同志是有功的。”万里说,“更准确地说,改革并不是从农村开始的,而是首先从农村突破的。”为什么首先从农村突破?江泽民在1998年说,“十年浩劫使国民经济到了崩溃的边缘,农村的问题尤为突出,当时有二亿五千万人吃不饱肚子,吃饭问题成为最紧迫的大事,不改革已经没有出路了”。而当年担任安徽省委第一书记时的万里有一段发自肺腑的话至今令人深省,“总之,不能让群众讨饭。今春我到定远一个公社调查,问农民有什么要求,回答是要吃饱肚子。再问还有什么要求,他指指肚子说,‘少装点山芋干’。中国的农民太好了,他们的要求就这么低。然而这样简单的要求还没实现。资产阶级为了工人不造反,还想法解决工人的福利。我们共产党人怎么可以不关心群众的吃饭问题呢?谁不解决群众吃饭问题,谁就会垮台。”在改革开放40年的今天,人们看得很清楚了,改革的初衷就是解决农民的贫穷问题。本期学报刊登了《改革开放40年中国农村扶贫开发历程与经验》一文,值得读者一阅,并从中体会一些更深层面的东西。宗教问题,是当今治国理政的大问题。本期学报刊发的《一九九〇年全国宗教会议述论》一文认为,这次会议在中共宗教政策发展史上占有重要地位。关注这一问题的人们,可以一读。

中共山东省委党史研究室原副主任、教授 丁龙嘉

改革开放40年中国农村扶贫开发历程与经验

王爱云

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100732)

[摘要]农村扶贫开发是改革开放以来中国共产党为扶持农村贫困地区、贫困人口尽快改变贫穷落后面貌,实现共同富裕而采取的一项重大政策。经过40年的实践,中国农村扶贫开发取得重大成就,积累了丰富的中国特色减贫经验,为2020年实现整体消除绝对贫困、全面建成小康社会奠定了坚实的实践和理论基础。

[关键词]改革开放;农村扶贫;历程与经验

[中图分类号]F30

[文献标识码]A

[文章编号]1672-2590(2019)01-0001-19

一、农村扶贫开发的历程

自1978年至今,40年的农村扶贫开发工作大致可以分为五个阶段,每个阶段农村扶贫开发工作的特点、任务和目标都有所不同。

(一)起始阶段(1978—1985年)

这一时期,党和国家确立农村扶贫开发政策,并且采取多种实际措施。1978年12月召开的中共十一届三中全会标志着改革开放国策的开始实施,会议原则通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》,初步总结近20年来中国农业发展的主要经验教训,提出了加快农业发展、减轻农民负担、增加农民收入等一系列农村经济政策和增产措施。1980年,在中央的肯定下,包产到户、包干到户的“双包”责任制迅速推广,推动了农村改革浪潮的兴起,调动了广大农民的生产积极性,有效地促进了农业生产的发展,农民收入普遍增长,全国贫困人口明显减少。然而,我国西北、西南一些地区以及其

[收稿日期] 2018-11-21

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“改革开放历史经验研究”(2015MZD009)

[作者简介] 王爱云(1971-),女,山东无棣人,中国社会科学院当代中国研究所研究员。

他一些革命老根据地、偏远山区、少数民族地区和边境地区,长期低产缺粮,群众生活贫困。在同等的改革政策条件下,这些地区很难依靠自身力量改变贫穷落后面貌。在这种情况下,邓小平和中共中央在构建通过改革开放发展经济、鼓励先富带动后富最终实现共同富裕的战略构想中,帮助扶持农村贫困地区发展就是其中必不可少的有机组成部分。1978年12月邓小平指出:“在经济政策上,我认为要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民,由于辛勤努力成绩大而收入先多一些,生活先好起来。一部分人生活先好起来,就必然产生极大的示范力量,影响左邻右舍,带动其他地区、其他单位的人们向他们学习。这样,就会使整个国民经济不断地波浪式地向前发展,使全国各族人民都能比较快地富裕起来。当然,在西北、西南和其他一些地区,那里的生产和群众生活还很困难,国家应当从各方面给以帮助,特别要从物质上给以有力的支持。这是一个大政策,一个能够影响和带动整个国民经济的政策,建议同志们认真加以考虑和研究。”^[1] 1979年9月28日中共十一届四中全会正式通过《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,其中确定:“我国西北、西南一些地区以及其他一些革命老根据地、偏远山区、少数民族地区和边境地区,长期低产缺粮,群众生活贫困。这些地方生产发展快慢,不但是个经济问题,而且是个政治问题。国务院要设立一个有有关部门负责同志参加的专门委员会,统筹规划和组织力量,从财政、物资和技术上给这些地区以重点扶持,帮助它们发展生产,摆脱贫困。对其他地区的穷社穷队,也要帮助他们尽快改变面貌。国家支援穷队的资金,要保证用于生产建设。”^[2]

1980年,根据中央确定的对西北、西南一些地区以及其他一些革命老根据地、偏远山区、少数民族地区和边境地区进行扶贫开发的方针,中央财政设立了专项扶贫资金——支援经济不发达地区的发展资金,帮助边远地区、少数民族自治地方、老革命根据地和经济基础比较差的地区加快发展生产。从1980—1986年,中央财政预算共安排支援经济不发达地区发展资金40亿元,促进了农村贫困地区各项建设事业的发展。1982年12月23日,国务院成立“三西”地区农业建设领导小组,在拨付支援经济不发达地区发展资金援助“三西”建设的同时,用10年时间每年增加拨款专项资金2亿元,开展对“三西”地区扶贫开发建设——这是新时期最早的区域性扶贫开发。此外,还对贫困地区采取专项低息贷款、减免农业税等优惠政策,并实施粮棉布以工代赈专项扶贫工程,支持老少边穷地区发展经济、脱贫致富。

1982年12月15日,国家经济委员会、民政部、财政部等九部门联合发出《关于做好扶助农村贫困户工作的通知》,指出扶助农村贫困户是党的一项重要政策,帮助贫困户摆脱贫困是关系全局的、具有战略意义的一件大事。1985年3月18日,民政部、国家经委、财政部、中国农业银行、农牧渔业部、商业部、国家物资局、劳动人事部、教育部等九个部门向国务院提出《关于扶持农村贫困户发展生产治穷致富的请示》^[3],提出通过减轻贫困户的负担,对贫困户给予优惠,加大对贫困户的扶持力度。国务院同意了这一请示,规定对贫困户缴纳农业税确有困难的酌情减免,贫困户个人或集体兴办的工业、商业、运输业、建筑业和服务业的减免税收,减免贫困户的义务工和教育等各种公益事业的收费,并优先吸收贫困户青年到国营企业、乡镇企业就业,以此激发贫困户发展生产的积极性。在各地的努力下,“六五”期间扶持贫困户工作取得了比较显著的成果。到1986年11月,全国累计扶贫1000万户,其中一半左右摆脱了贫困。^[4]

(二)全面展开阶段(1986—1993年)

这一阶段,我国解决了大多数贫困地区人民的温饱问题,贫困人口减少到8000多万人。

1986年5月国务院贫困地区经济开发领导小组的成立,将农村扶贫开发工作推入新的阶段,全国范围内有计划、有组织、大规模的扶贫开发工作蓬勃开展起来。根据国务院贫困地区经济开发领导小组规划的“七五”期间的扶贫开发目标,即“争取用五年左右的时间,在“七五”期间解决大多数贫困地区人民的温饱问题;并在这个基础上,使贫困地区初步形成依靠自身力量发展商品经济的能力,逐步摆脱贫困,走向富裕”,党和政府加大

农村扶贫开发的力度。

国务院在原有支援经济不发达地区发展资金数量不变的基础上,增加了多项扶贫专项贷款。其中每年新增加10亿元专项贴息贷款,投向全国276个全国重点贫困县;每年增加5000万元牧区专项扶贫贴息贷款,定向27个牧区重点贫困县使用。原来三西农业建设专项资金重点扶持的甘肃中部干旱地区20个县和宁夏西海固干旱高寒山区的8个贫困县,也列入全国重点贫困县予以扶持。这样,三类全国重点贫困县达到331个,成为1986—1993年国家扶贫的重点对象。

为扶持一部分非国家重点贫困县(即省级贫困县)进行经济开发,发展商品生产,尽快改变落后的面貌,1991年起,国家每年新增五亿元扶贫贷款,投向经国务院贫困地区经济开发领导小组核定的214个非国家重点扶持的贫困县。从1988年起新增贫困县县办企业贷款,主要用于帮助贫困县办企业,开发资源,增加财源,逐步扭转县财政吃补贴的困难局面,增强贫困县自力更生的经济实力。1992年起又新增了基本农田建设专项贴息贷款和1.5亿元恢复水毁扶贫项目贴息贷款。

80年代末90年代初,国家加强对少数民族地区扶贫,集中力量解决少数民族贫困地区群众的温饱问题。从1990年国家开始设立“少数民族贫困地区温饱基金”,由国家财政和银行贷款组成。其中仅财政部分1990—1992年国家投入7500万元资金扶持87个项目,年新增产值5亿元,利税1.5亿元,解决了30万群众的温饱问题,约有50万农牧民人均纯收入不同程度地有所增加。

这一时期国家广泛动员全社会力量积极参与扶贫。社会扶贫,党政国家机关首当其冲,带头帮助贫困地区搞好开发和建设。到1987年下半年,中央30多个部委加入定点扶贫济困的行列,利用自身优势搞智力扶贫、科技扶贫、人才扶贫。人民解放军驻老、少、边、穷地区部队和人武部门积极帮助穷困群众脱贫致富。到1992年,解放军挂钩扶助的698万余户贫困户,已有2/3以上甩掉了贫困帽子。各民主党派、工商联利用身处优势,积极开展智力支边扶贫活动,到90年代初已初步形成了一支专兼职相结合的智力支边扶贫干部队伍和专家队伍。此外,1989年3月我国第一家筹集民间扶贫资金机构——中国贫困地区发展基金会在北京成立,团中央、中国青少年发展基金会以救助贫困地区失学少年儿童为目的,于1989年发起希望工程公益事业,使民间扶贫成为国家扶贫的一种补充。

虽然这一时期强调贫困地区脱贫致富必须走经济开发之路,但是贫困地区突出的社会文化落后状况,如计划生育超生、人畜饮水困难、水利建设不足、公路基础设施落后、教育水平差、地方病等都得到重视,从而使扶贫开发实践呈现出综合扶贫开发的突出特征。例如,将扶贫工作与计划生育相结合,将生育指标落实到户到人,严格控制人口增长;把贫困地区工代赈与交通、水电等基础设施建设相结合,取得了较好的经济效益和社会效益;把贫困地区扶贫开发与沿海地区的经济发展结合起来,促进东部经济比较发达地区与西部老少边穷地区之间横向经济联合;把贫困地区劳务输出与扶贫开发相结合,积极教育引导外出人员了解信息,钻研技术,“学成结业”回乡办企业;把扶贫到户与解决群众温饱问题相结合,确保贫困户在经济开发的过程中得到有效扶持;结合科技扶贫开展温饱工程,治贫又治愚。

到1991年,全国贫困地区基本实现了国务院确定的“七五”末期解决贫困地区大多数群众温饱问题的目标,全国农村没有完全解决温饱的贫困人口已从1985年的1.25亿人减少到8000多万人。

(三)“八七”攻坚阶段(1994—2000年)

这一时期,经过七年努力,我国基本解决农村贫困人口的温饱问题,全国农村没有解决温饱的贫困人口减少到3000万人。

1994年3月,国家制定公布了我国历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,明确要求集中

人力、物力、财力,用7年左右的时间,基本解决8000万农村贫困人口的温饱问题,这标志着以20世纪末解决农村温饱为目标的扶贫开发工作进入了最后攻坚阶段。这期间,国务院扶贫领导小组将1990年农民人均纯收入300元作为标准调整国家重点贫困县的数量和名单,国定贫困县从331个增加到592个。中央增加扶贫投入,全部用于国家重点扶持的贫困县,1980—2000年中央政府安排的扶贫专项资金累计达到了1680多亿元,其中财政资金800多亿元(含以工代赈资金390多亿元),信贷扶贫资金880亿元^[5];仅1994—2000年“八七”扶贫攻坚期间投入的中央财政扶贫资金就达611亿元(含以工代赈资金330亿元)^[6]。扶贫资金上,重点用于最困难的地区,从1994年起调整扶贫开发资金投放结构,重点投向西部地区,尤其是中央新增的财政扶贫资金只支持中西部贫困状况严重的省、区,不再向广东、福建、浙江、江苏、山东、辽宁6个沿海经济比较发达省投放。这些沿海省的贫困县继续列入八七扶贫攻坚计划的范围,并按期完成任务,但是对这些贫困县的资金投入由所在省解决,在扶持的具体对象上,把贫困县中的贫困乡、村、户作为攻坚的目标。

1992年10月党的十四大明确提出“把教育摆在优先发展的战略地位”,“到本世纪末,基本扫除青壮年文盲,基本普及九年义务教育”的宏伟目标(以下简称“两基”)。2000年全国基本普及九年义务教育,难点在中西部贫困地区。1995年,国家教委(现教育部)和财政部联合组织实施“国家贫困地区义务教育工程”,中央财政从1995年开始到2000年,6年间增设贫困地区义务教育专款39亿元,地方配套资金87亿元,共计126亿元,重点投向《国家“八七”扶贫攻坚计划》中确定的592个贫困县,部分投向经济确有困难,基础教育发展薄弱的省级贫困县,优先投向革命老区和少数民族地区。这笔专款主要用于修建校舍,购置教学仪器设备、图书资料和课桌椅,培训师资等等,以使绝大多数项目县在2000年实现普及小学义务教育,大部分县基本普及九年义务教育的目标。

为了加大对中西部贫困地区的扶持力度,1996年起在全国开展了东西扶贫协作,经济较发达的东部9个省市和4个计划单列市对口帮扶经济欠发达的西部10个省区,很快取得突出成绩。据不完全统计,到1999年,东部13个省市政府和各界累计捐款和赠物折款10亿多元,双方签订项目协议2600个,实际投资40亿元,从贫困地区定点输出劳动力25万人次,劳务收入8亿多元。^[7]为配合“八七”扶贫攻坚计划实施,中国扶贫基金会于1994年7月和1995年1月两次召开扶贫行动大会,向社会发出《大家都来参加扶贫行动》的倡议,并从1996年起实施“贫困农户自立工程”,帮助我国贫困程度最深、脱贫难度最大的西南、西北贫困地区人口建立生产自立的基础条件。1990—2000年间,中国青少年发展基金会发起希望工程累计接受海内外捐款达17.82亿多元人民币,在贫困地区捐建希望小学7549所,资助220.9万名贫困儿童重返校园,成为20世纪90年代社会参与最广泛、最具社会影响力的民间社会公益事业。此外,“幸福工程”组委会1995年2月开始组织了救助贫困母亲行动。

1994—2000年七年间,全党动手、全社会动员,各方支持、合力攻坚,扶贫开发取得了显著成效。除了少数社会保障对象和生活在自然条件恶劣地区的特困人口以及部分残疾人以外,全国农村贫困人口的温饱问题已经基本解决。党中央、国务院确定的在20世纪末基本解决农村贫困人口温饱问题的战略目标已基本实现,扶贫开发取得了阶段性胜利。

(四)新世纪新阶段(2001—2011年)

新世纪之初,中共中央、国务院决定从2001年到2010年,集中力量,加快贫困地区脱贫致富的进程,把我国扶贫开发事业推向一个新的阶段,并将之作为全面建设小康社会、实现社会主义现代化建设第三步战略目标的一项重大举措。《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》确定了我国2001—2010年扶贫开发总的奋斗目标,把贫困地区尚未解决温饱问题的贫困人口作为扶贫开发的首要对象,把贫困人口集中的中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发的重点。为此,调整了全国重点贫困县

名称和名单,将重点贫困县改为扶贫开发重点县,取消沿海发达地区的所有国定贫困县,增加中西部地区的贫困县数量并保持总数不变,在中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区重新确定592个县作为新阶段国家扶贫开发工作重点县。同时,主要在全国扶贫开发重点县、适当在重点县之外确定了14.81万个贫困村作为扶贫工作的重点,采取“整村推进”扶贫开发的战略措施,即以贫困村为单元,统一规划、综合建设、分批实施,以提高扶贫开发工作的针对性和实效性。

随着我国经济实力的不断增强和全国人民生活水平的大幅提高,有能力惠及更多贫困人口。2008年10月12日中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,提出到2020年基本消除绝对贫困现象的目标,并做出提高扶贫标准的决策,指出:“实行新的扶贫标准,对农村低收入人口全面实施扶贫政策,把尽快稳定解决扶贫对象温饱并实现脱贫致富作为新阶段扶贫开发的首要任务”。^[8]按照这一精神,我国扶贫开发的首要对象从没有解决温饱的绝对贫困人口调整为人均年收入在1067元以下的全部人^①,并对其全面实施扶贫政策。

扶贫标准的提高,意味着扶贫开发的目标人群的增加,更意味着扶贫投入的增加。新世纪头十年中,中央和地方各级政府逐步加大对扶贫的财政投入,从2001年的127.5亿元人民币增加到2010年的349.3亿元人民币,年均增长11.9%,十年累计投入2043.8亿元人民币。其中中央财政安排的扶贫资金投入,从100.02亿元人民币增加到222.7亿元人民币,年均增长9.3%,十年累计投入1440.4亿元人民币。^[9]

在实践中,新世纪新阶段扶贫开发工作坚持专项扶贫和行业扶贫、社会扶贫相结合。专项扶贫以财政投入为保障,实施“一体两翼”的扶贫开发战略。所谓“一体”即是以重点贫困村的整村推进为主体,“两翼”是加强贫困地区的劳动力转移培训和产业化扶贫。各地按照这一战略要求,将整村推进、劳动力培训转移、产业化扶贫作为扶贫开发的三项重点工作,不断改善贫困地区的生产生活条件,提高贫困人口基本素质和拓宽基本增收门路。行业扶贫中,各行业部门充分发挥职责,将贫困地区作为本部门本行业发展重点,积极促进贫困地区水利、交通、电力、国土资源、教育、卫生、科技、文化、人口和计划生育等各项事业的发展。社会扶贫中,党政机关和企事业单位定点扶贫,东西扶贫协作,军队和武警部队支援,社会各界踊跃参与,以多种方式支持贫困地区开发建设,形成有中国特色的社会扶贫方式,推动贫困地区发展,增加贫困农民收入。

新世纪新阶段扶贫开发还呈现了“低保兜底维持生存,扶贫开发促进发展”两轮驱动的新特点。党和政府在农村实施的一系列扶贫攻坚计划和农村五保供养、自然灾害救助等制度,使农村贫困人口大幅减少。但由于疾病、残疾、年老体弱以及自然条件恶劣等原因,仍有部分农村困难群众尚未解决温饱问题。建立农村最低生活保障制度,由政府直接对困难群众给予“兜底”式定期定量救助,为贫困人口提供基本的社会保障,是稳定解决贫困人口温饱问题的最基础手段。2007年8月,国务院发出《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,要求在全国建立农村最低生活保障制度,将家庭年人均纯收入低于规定标准的所有农村居民纳入保障范围,稳定、持久、有效地解决农村贫困人口温饱问题。这是逐步消除贫困,全面建设小康社会的一项重大战略举措。2007年底,全国31个省区市都已经建立了农村最低生活保障制度,覆盖2908万农村贫困人口。截至2010年底,全国农村低保覆盖2528.7万户、5214万人;2010年全年共发放农村低保资金445亿元人民币,其中中央补助资金269亿元人民币^[9]。这样,我国农村消除贫困进入“低保兜底维持生存,扶贫开发促进发展”两轮驱动新阶段。2010年5月,国务院办公厅转发扶贫办、民政部等部门《关于做好农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接扩大试点工作的意见》,在国家扶贫开发工作重点县推进扶贫开发政策与农村低保制度衔接试点,努力使各项政策覆盖所有贫困人口。

新世纪新阶段各种惠农政策共同作用、各方力量合力攻坚的大扶贫工作格局逐步形成,各级政府坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫相结合,各项措施综合作用,各方力量合

力攻坚,有力促进了农村扶贫开发事业发展,按照2010年扶贫标准,农村贫困人口从2000年底的9422万人减少到2010年底的2688万人;农村贫困人口占农村人口的比重从2000年的10.2%下降到2010年的2.8%^[9]。

在取得这些成就的基础上,为确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标,2011年11月29—30日召开的中央扶贫开发工作会议宣布大幅度提高扶贫标准,将农民年人均纯收入2300元(2010年不变价)作为新的国家扶贫标准,全国贫困人口数量和覆盖面也由2010年的2688万人扩大至1.65亿人。

根据《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,国务院扶贫开发领导小组办公室再次调整确定全国592个国家扶贫开发工作重点县;同时在全国共划分出11个连片特困地区,加上已经实施特殊扶持政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州,作为扶贫攻坚的主战场;进入以上14个片区的县共有680个,其中国家扶贫开发工作重点县有440个。这样,新一轮扶贫开发工作确定的国家级贫困县,包括国家扶贫开发工作重点县与集中连片特殊困难地区贫困县,一共达到832个。

(五)最后决胜阶段(2012年至今)

党的十八大以来,以习近平为核心的党中央对脱贫攻坚做出新的部署,吹响了打赢、打好脱贫攻坚战的进军号角,全党全社会、全国各地各级部门积极行动起来,把到2020年消除整体绝对贫困、区域贫困推向最后决胜阶段。

第一,推进六项改革,完善创新精准扶贫机制。根据2013年12月18日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,农村扶贫开发工作推进贫困县考核机制、约束机制和退出机制改革,开展建档立卡、建立精准扶贫工作机制,建立健全干部驻村帮扶机制,推进财政扶贫资金管理体制改革,推进金融扶贫方式创新,创新社会扶贫参与机制。通过这六项改革,着力构建精准扶贫、精准脱贫机制,确保真扶贫、扶真贫、真脱贫。

第二,建立六大制度体系,为打赢脱贫攻坚战提供了制度保障。一是建立脱贫攻坚责任体系,确立中央统筹、省(自治区、直辖市)负总责、市(地)县抓落实的扶贫开发工作机制,形成省市县乡村五级书记抓扶贫、全党动员促攻坚的局面。二是建立脱贫攻坚政策体系。十八大以来的五年间,中央和国家机关各部门出台200多个政策文件或实施方案,各地也相继出台和完善了“1+N”的脱贫攻坚系列文件,很多“老大难”问题都有了针对性的措施,打出了政策组合拳。三是建立脱贫攻坚投入体系。中央明确,扶贫投入力度要与打赢脱贫攻坚战的要求相匹配。在财政投入上,财政扶贫资金大幅增加,2013年至2017年,中央财政专项扶贫资金累计投入2787亿元,平均每年增长22.7%;省级财政扶贫资金累计投入1825亿元,平均每年增长26.9%。安排地方政府债务1200亿元,用于改善贫困地区生产生活条件。在金融支持上,各类金融机构加大对扶贫的支持力度。五年间扶贫小额信贷累计发放3381亿元,共支持855万建档立卡贫困户^[10]四是强化脱贫攻坚动员体系。中央先后出台进一步加强东西部扶贫协作工作、中央单位定点扶贫工作的指导意见,细化实化帮扶任务和工作要求。2014年,国务院将10月17日确定为全国扶贫日,为广泛动员社会各方面力量参与扶贫开发搭建了新的制度平台。建立扶贫荣誉制度,设立全国脱贫攻坚奖,表彰脱贫攻坚模范,激发全社会参与脱贫攻坚的积极性。五是建立脱贫攻坚监督体系。国务院扶贫开发领导小组连年组织开展督查巡查,8个民主党派中央分别对应8个贫困人口多、贫困发生率高的省份开展脱贫攻坚民主监督,扶贫部门加强与审计、财政等部门和媒体、社会等监督力量的全方位合作,综合运用各方面监督结果,加强对各地工作指导。中央巡视把脱贫攻坚作为重要内容。国务院扶贫办设立12317扶贫监督举报电话,畅通群众反映问题渠道,接受全社会监督。六是建立脱贫攻坚考核体系。中央出台省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法。从2016年到2020年,每年开展一次考核,由国务院扶贫开发领导小组组织进行。主要考核减贫成效、精准识别、精准帮扶、扶贫资金使用管理等方面,涉及建档立卡贫困人口减少和贫困县退出计划完成、

贫困地区农村居民收入增长、贫困人口识别和退出准确率、群众帮扶满意度、扶贫资金绩效等指标,树立脱贫实效导向,确保脱贫攻坚质量经得起实践和历史检验。

第三,按照“五个一批”精准扶贫的工作思路,实施十项精准扶贫工程,开展十大精准扶贫行动。“五个一批”,即习近平提出的“坚持分类施策,因人因地施策,因贫困原因施策,因贫困类型施策,通过扶持生产和就业发展一批,通过易地搬迁安置一批,通过生态保护脱贫一批,通过教育扶贫脱贫一批,通过低保政策兜底一批”^[11]。按照这一精准扶贫的工作思路,自2015年起精准扶贫主打“组合拳”,实施了职业教育培训工程、干部帮扶驻村工程、扶贫小额信贷工程、易地扶贫搬迁工程、电商扶贫工程、旅游扶贫工程、光伏扶贫工程、构树扶贫工程、致富带头人创业培训工程、龙头企业带动工程十项工程。这其中既包括职业教育培训、易地扶贫搬迁等传统扶贫做法,也包括电商扶贫、光伏扶贫、构树扶贫等新手段新方法。2016年是打赢脱贫攻坚战首战之年,有关部门又组织开展教育扶贫、健康扶贫、金融扶贫、交通扶贫、水利扶贫、劳务协作就业扶贫、危房改造、科技扶贫、中央企业革命老区百县万村帮扶行动、民营企业万企帮万村等十大精准扶贫行动。

总之,在习近平为核心的党中央坚强领导下,各地区各部门齐抓共管、密切配合,社会各界积极参与、合力攻坚,十八大以后脱贫攻坚取得决定性进展和显著成绩。2012年底,中国有现行标准下的贫困人口是9899万人,到2017年底,贫困人口在3046万人,五年农村累计减贫6853万人,减贫幅度接近70%,年均减贫1370万人;贫困发生率也从2012年末的10.2%下降到2017年末的3.1%,其中有17个省份贫困发生率已下降到3%以下。^[12]与上世纪80年代到2000年年均减少600多万人、2001年到2010年年均减少700多万人相比,十八大以来农村扶贫开发创造了我国减贫史上的最好成绩,我国距离消除绝对贫困的目标越来越近。

二、农村扶贫开发的基本经验

经过改革开放以来的大规模农村扶贫开发,中国农村扶贫取得了卓越成就。“从1978年到2014年,中国人均收入增加了16倍,以每人每天生活费1.9美元国际购买力平价计,中国的极端贫困发生率由1981年的88.3%大幅降至2013年的1.9%,超过8.5亿中国人摆脱贫困。”^[13]中国人民全体摆脱贫困实现小康胜利在望。

中国农村扶贫开发所取得的显著成绩和所积累的丰富经验,为全球减贫治理提供了“中国方案”。联合国粮农组织驻华代表马文森曾指出:“由于拥有相似的发展环境,中国的减贫经验对于其他发展中国家十分宝贵,许多国家对借鉴中国减贫经验表示出强烈兴趣。”^[14]

(一)出发点是实现共同富裕

共同富裕,既是社会主义的本质要求,又是中国共产党人一贯秉持的根本价值原则。1953年中国共产党明确提出通过农业合作化使农民实现共同富裕思想。难得可贵的是,50年代末毛泽东等中央领导人提出共同富裕不是平均主义,针对人民公社化过程中出现的拉平穷富搞平均主义的错误做法,1959年经毛泽东建议国家专门设立财政资金,帮助穷社穷队发展生产赶富队,就是为了实现农村共同富裕而采取的一项扶贫措施。正如1960年据新华社所报道的,“广东各地人民公社在改变农村面貌、引导农民走向共同富裕的道路上,显示了巨大无比的优越性。在短短一年间,全省七千多个‘穷队’中,已经有30%左右赶上或者超过了当地的富队;暂时没有赶上富队的穷队,生产面貌和社员收入的情况,也起了巨大变化,和富队的差别越来越小了。”^[15]

然而,在怎样实现共同富裕的探索中,毛泽东等中国共产党人对社会主义初级阶段没有予以正确认识,不仅试图让农民在过于单一的集体经济形式下摆脱贫穷、实现共同富裕,确信可以通过不断提高公有化程度,来达到推动生产力发展的目的,而且把同等富裕和同步富裕等同于共同富裕,结果反而出现吃“大锅饭”等平均主义现象,导致了人们的普遍贫穷。正如邓小平1986年3月28日所总结指出的:“我们坚持走社会主义道路,根本目标是实现共同富裕,然而平均发展是不可能的,过去搞平均主义,吃‘大锅饭’,实际

上是共同落后,共同贫穷,我们就是吃了这个亏。”^[16]

改革开放之初,邓小平就提出了贫穷不是社会主义,社会主义首先要发展生产力的要求,他说:“社会主义是一个很好名词,但是如果搞不好,不能正确理解,不能采取正确的政策,那就体现不出社会主义的本质”,“经济长期处于停滞状态总不能叫社会主义。人民生活长期停止在很低的水平总不能叫社会主义。”^[17]改革开放就是要发展社会主义生产力,“保证一切社会成员有富足的和一天比一天充裕的物质生活”,使广大人民摆脱贫困,走向小康。正如邓小平所指出的:“中国是个大国,但又是个小国。大就是土地大,人口多,还有一个大就是中国是联合国五个常任理事国之一。小是指国民生产总值小,每人平均才二百五十到二百六十美元,经济很不发达。这方面对我们来说要有自知之明。我们现在就是做一件事情,使占人类四分之一的人口摆脱饥饿和贫困,达到小康状态。”^[18]

在邓小平和中共中央通过改革开放发展经济、鼓励先富带动后富最终实现共同富裕的战略构想中,把对西北西南等贫困地区以各方面的帮助和支持作为走向共同富裕的大政策、一个能够影响和带动整个国民经济的大政策的重要内容之一,农村扶贫开发是这个大政策的有机组成部分。也就是说,中国社会主义的根本目标是共同富裕,国家在帮富的同时也要扶贫。

90年代,邓小平对贫困地区实现共同富裕的问题更加关注。在1992年的南方谈话中,邓小平指出:“走社会主义道路,就是要逐步实现共同富裕。共同富裕的构想是这样提出的:一部分地区有条件先发展起来,一部分地区发展慢点,先发展起来的地区带动后发展的地区,最终达到共同富裕。如果富的愈来愈富,穷的愈来愈穷,两极分化就会产生,而社会主义制度就应该而且能够避免两极分化……可以设想,在本世纪末达到小康水平^②的时候,就要突出地提出和解决这个问题。”^[19]

1994年,中共中央、国务院制定《“八七”扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,提出“从1994年到2000年,集中人力、物力、财力,动员社会各界力量,力争用7年左右的时间,基本解决目前全国农村8000万贫困人口的温饱问题”的目标,在财力有限的情况下,国家逐年加大扶贫投入。1999年,以江泽民为核心的党的第三代中央领导集体提出了“西部大开发”战略,为西部地区实现共同富裕开辟了一条广阔的道路。到20世纪末,我国基本解决了全国农村贫困人口的温饱问题,人民生活总体上达到小康水平,这无疑是我国在实现共同富裕道路上的一个重大成果。

21世纪初,虽然我国人民生活总体上达到小康水平,但是当时的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康,尤其是西部农村地区农民迈进小康的路程刚刚走完一半之多,仍徘徊在温饱线上。“尚未解决温饱的贫困人口,虽然数量不多,但是解决的难度很大。初步解决温饱问题的群众,由于生产生活条件尚未得到根本改变,他们的温饱还不稳定,巩固温饱成果的任务仍很艰巨。基本解决温饱的贫困人口,其温饱的标准还很低,在这个基础上实现小康、进而过上比较宽裕的生活,需要一个较长期的奋斗过程”。2002年胡锦涛在中共十六大上提出了“本世纪头二十年,集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会”的目标。根据这一目标制定的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,重申“缓解和消除贫困,最终实现全国人民的共同富裕,是社会主义的本质要求,是中国共产党和人民政府义不容辞的历史责任”,并提出了全面建设小康社会进程中扶贫开发的奋斗目标是:“尽快解决少数贫困人口温饱问题,进一步改善贫困地区的基本生产生活条件,巩固温饱成果,提高贫困人口的生活质量和综合素质,加强贫困乡村的基础设施建设,改善生态环境,逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况,为达到小康水平创造条件。”^[20]可见,扶持贫困地区、贫困人口改变贫穷面貌是建设小康社会不可或缺的组成部分。我国是个拥有8亿多农业人口的农业大国,没有大多数农民的小康,就不可能有全国人民的小康。全国小康目标能否如期实现,关键在贫困地区农村。

2012年11月召开的中共十八大明确提出“确保到2020年实现全面建成小康社会”的

宏伟目标。2012年12月,习近平总书记指出:“到二〇二〇年全面建成小康社会,自然包括农村的全面小康,也必须包括革命老区、贫困地区的全面小康”,“全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会。”^[21]2015年11月,习近平在中央扶贫开发工作会议上强调“消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是我们党的重要使命。”^[22]2016年新年贺词中,习近平重申:“全面建成小康社会,13亿人要携手前进。让几千万农村贫困人口生活好起来,是我心中的牵挂。我们吹响了打赢扶贫攻坚战的号角,全党全国要勠力同心,着力补齐这块短板,确保农村所有贫困人口如期摆脱贫困。”^[23]2017年10月,在第十九届中央政治局常委同中外记者见面会上,习近平再次发出掷地有声的庄严承诺——全面建成小康社会,一个不能少;共同富裕路上,一个不能掉队。

以上可以充分证明,农村扶贫开发自始至终都是中国共产党实现共同富裕伟大战略构想中重要的、不可或缺的组成部分,让贫困地区、贫困农民与全国人民一道实现共同富裕是农村扶贫开发的根本出发点。

(二)根本特征是党和政府主导

农村扶贫开发的主导力量是中国共产党和人民政府,这是中国农村扶贫开发能够取得卓著成绩的根本所在,也是中国农村扶贫开发的最大特色。

党和政府主导农村扶贫开发,是由党的宗旨所决定的。1922年7月《中国共产党第二次全国代表大会宣言》宣告为实现“与贫苦农民联合的无产阶级专政”而奋斗,将“为工人和贫农的目前利益计”作为制定纲领政策的出发点。^[24]新民主主义革命时期,中国共产党苏维埃政府、抗日民主政府、解放区政府均采取减免农业税收、发放利低贷款扶助贫苦农民发展生产。新中国成立后,为了进一步扶助贫困农民,中央人民政府对受灾农户、贫困农户和革命老根据地继续实施农业税减免政策,各级人民政府民政部门一直在利用救济款扶助农村贫困户发展生产,并成立专门机构,开展对贫困老根据地的扶植建设。人民公社建立后,又设立支援穷队穷社投资专项资金扶持穷队穷社发展农业生产,通过集体经济力量的壮大改善广大贫困群众的生活。这些举措,都是因为中国共产党时刻把贫苦劳动大众的利益放在首位。

改革开放以后中国共产党宣布贫穷不是社会主义,发出消除绝对贫困的动员令,并充分发挥集中力量办大事的制度优势,从国务院到基层县市各级政府设立专门扶贫开发工作机构,领导组织农村扶贫开发工作。自“七五”计划开始,农村扶贫开发纳入政府发展规划,自1994年开始有了专项的扶贫开发工作计划,先后实施《国家八七扶贫攻坚计划》《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,政府主导的扶贫开发工作不断加强。

中央领导人都把扶贫开发作为一项重要工作予以强调。例如,江泽民指出,“扶贫开发是贯穿整个社会主义初级阶段的一项重要任务。”^[25]胡锦涛强调:“扶贫开发是建设中国特色社会主义事业的一项历史任务,也是构建社会主义和谐社会的一项重要任务。”^[26]习近平把农村贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的基本标志,赋予扶贫开发前所未有的重要地位纳入治国理政工作日程。习近平尤其强调发挥各级党委领导作用,建立并落实脱贫攻坚一把手负责制,从而构建起了新时代省市县乡村五级书记一起抓扶贫,层层落实责任制的治理格局。同时,坚持中国制度的优势,扶贫责任落实到人,形成中央统筹、省(自治区、直辖市)负总责、市(地)县抓落实的扶贫开发工作机制,做到分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位,既各司其职、各尽其责,又协调运转、协同发力。这些都为脱贫攻坚提供了坚强政治保障。

党和政府主导扶贫开发,直接体现在扶贫开发的财政投入上,中国共产党一直坚持政府投入的主体和主导作用,这是扶贫开发能够取得进展的经济保障。1959—1979年间,国家财政持续用于扶持穷社穷队发展农业生产摆脱贫穷而拨付的投资达125亿元。^[27]改革开放30年间,中央财政累计投入专项扶贫资金近2000亿元。^[28]十八大以来,2013年

至2017年,中央财政累计安排财政专项资金2787亿元,年均增长22.7%。

除中央财政大力投入扶贫开发资金外,各级地方政府也根据各自的财力和条件,不断增加扶贫投入。1996年9月,李鹏指出:“扶贫攻坚需要中央和地方共同努力。……从明年开始,地方投入的扶贫资金比例,根据各省、自治区不同的经济和财政状况,要达到占中央扶贫投入的30%—50%。财力再紧,也要首先保证解决群众温饱问题的投入到位。这是检验各省、自治区是否真正重视扶贫的重要标志。”^[29]2013—2017年,省级财政扶贫资金累计投入1825亿元,平均每年增长26.9%。

(三)主体力量是人民群众

在农村扶贫开发工作中,贫困群众既是扶贫开发的对象,更是脱贫致富的主体。因此,中国共产党一直注重依靠人民群众,组织和支持贫困群众自力更生,发挥人民群众在扶贫开发中的主体作用。

1959年毛泽东在动员国家投资支援穷队时就要求穷队要有志气脱贫,以自力更生为主,国家援助为辅,实现脱贫致富。毛泽东强调,穷队要有脱贫的志气。“无论如何,较穷的社,较穷的队和较穷的户,依靠自己的努力、公社的照顾和国家的支持,自力更生为主,争取社和国家的帮助为辅,有个三五年,就可以摆脱目前的比较困难的境地,完全用不着依靠占别人的便宜来解决问题。我们穷人,就是说,占农村人口大多数的贫农和下中农,应当有志气,如像河北省遵化县鸡鸣村区的被人称为‘穷棒子社’的王国藩社那样,站立起来!用我们的双手艰苦奋斗,改变我们的世界,将我们现在还落后的乡村建设成为一个繁荣昌盛的乐园。这一天,肯定会到来的,大家看吧!”^[30]在扶贫实践中,“社队自力更生为主,国家支援为辅”一直是支援农村人民公社投资使用的基本要求。到1979年5月,为了充分体现“社队自力更生为主,国家支援为辅”的原则,农林部、财政部强调“穷社穷队应当发扬自力更生精神,资金确有困难,要求国家支援时,必须自下而上申请,提出发展项目和措施,以及达到的经济目标,由公社审查汇总上报县级主管部门和财政部门审核批准。”^[31]

一些地方在扶贫实践中提出了“扶贫先扶志”的思想。1966年山东省荣成县在总结扶助贫困户工作经验时,明确提出了“扶贫先扶志,帮人先帮心”。他们总结指出:“通过调查和具体安排落实,我们有这样几点体会:扶贫先扶志,帮人先帮心。过去从上到下只知发救济,不知抓政治思想,结果是救济发的不少,问题也没解决。通过这一段工作,有个深刻的体会就是,首先要帮助贫下中农困难户解决思想,帮助长志气,树立奋发图强、自力更生的精神,与他们交知心朋友,树立感情,这才是真正的扶持。”^[32]

扶贫先扶志,扶志就是扶思想、扶观念、扶信心,帮助贫困群众树立起摆脱困境的斗志和勇气。只有帮助他们“扶”起脱贫的志气、挺起脱贫的腰板,才能真正激发出持久的脱贫致富动力;没有脱贫志向,再多扶贫资金也只能管一时,不能管长久;即使一度脱贫,也可能会再度返贫,达不到扶贫的目的。因此,扶贫开发就是要帮助贫困群众提高认识、更新观念、自立自强,唤起贫困群众自我脱贫的斗志和决心。

改革开放新时代,随着党和政府加大脱贫攻坚力度,一些地方出现了“干部干,群众看”的现象。一些贫困群众等靠要思想严重,“靠着墙根晒太阳,等着别人送小康”,认为“扶贫是干部的事,反正干部立了军令状,完不成任务要撤职”。针对这种状况,习近平总书记强调扶贫中要充分发挥人民群众主体作用,指出:“要注重扶贫同扶志、扶智相结合,把贫困群众积极性和主动性充分调动起来,引导贫困群众树立主体意识,发扬自力更生精神,激发改变贫困面貌的干劲和决心,靠自己的努力改变命运。”^[33]

“坚其志,苦其心,劳其力,事无大小,必有所成。”实践证明,在扶贫开发中,贫困群众的志气一旦树立起来,致富的办法和干劲自然就有了。可以说,广大贫困群众的积极性是扶贫开发成功与否的关键。

(四)根本办法是集结全体社会力量

新中国成立后很长一段时间内,我国的扶贫工作由党和政府主导,社会参与度很低。

贫困地区的人民既需要大的开发工程,又渴望小到建一所学校,一个诊所,一里路,一口井,一亩果园,搞一项技术合作,办一个乡镇企业,甚至解决一个人的就业等具体实在的行动。所以,扶贫是一项社会工程,只有靠全社会的力量才能最终消除贫困。

1985年9月23日中国共产党全国代表会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》明确提出“要广泛动员社会力量,积极开展扶贫工作。”^[34]1986年5月14日,国务院贫困地区经济开发领导小组第一次会议明确提出:“动员全社会的力量,关心和支持贫困地区改变面貌。这是全党全国的一件大事。近几年,许多地区已经创造了不少好的经验,值得提倡。欢迎社会各界尽自己的力量,采取不同形式,为贫困地区的经济开发做出贡献。”^[35]十八大以后,国务院自2014年起将每年的10月17日设定为扶贫日,号召要努力营造社会扶贫人人皆愿为的良好环境条件,要倡导社会扶贫人人皆可为的共同参与理念,要建立社会扶贫人人皆能为的有效参与机制和方式,从而为广泛动员社会各方面力量参与扶贫开发搭建了新的制度平台。在中央号召之下,社会各界积极开展了扶贫工作。

众人拾柴火焰高。20世纪80年代中期以来,在政府的大力倡导和带动下,党政国家机关、各民主党派、社会团体、民间组织、私营企业和志愿者个人积极参与贫困地区的扶贫开发。其中党政国家机关定点扶贫首当其冲,1986年7月,田纪云在国务院贫困地区经济开发领导小组第二次全体会议上,提出国家机关要把扶贫工作列入议事日程,从实际出发,采取多种形式,支持和帮助贫困地区经济开发。会议对党政机关扶贫提出了三点明确要求,即“第一,凡有条件的部委,都应当抽派干部,深入一片贫困地区,定点轮换常驻,重点联系和帮助工作。……在这方面已经先行一步的有:国家科委联系帮助大别山区,农牧渔业部联系帮助武陵山区,民政部联系帮助井冈山地区,水电部联系帮助三峡地区,商业部联系帮助沂蒙山区,林业部联系帮助黔桂九万大山地区。第二,有的部委可以相对稳定地联系一片贫困地区,定期组织干部下去调查研究,总结经验,并帮助贫困地区排忧解难,开发经济。例如国家教委计划相对稳定地联系帮助太行山区。第三,有的部委可以根据本部门的特点和条件,有计划、有选择地为贫困地区做几件实事。如地质矿产部今年初就作出决定,为贫困地区群众采矿开展十项服务,已见到效果。”^[36]在1996年召开的中央扶贫工作会议上,江泽民总书记发出庄严号召:“全社会扶贫,党政机关要带头。”^[37]

此外,影响较大的有民主党派开展的“智力扶贫”、共青团中央组织的“希望工程”、全国工商联主办的“光彩事业”、全国妇联组织的“巾帼扶贫”和“连环扶贫”、中国扶贫基金会创办的“天使工程”等等。这些形式多样、有声有色的社会扶贫,不仅有力地推动了农村脱贫致富,而且增强了全体社会成员的责任感。据不完全统计,《八七扶贫攻坚计划》实施期间,社会力量参与扶贫的财物超过500亿元人民币,占当时整个社会扶贫总投入的28%,为中国上世纪末基本解决农村贫困人口温饱问题立下了汗马功劳。^[38]

东部发达省市与西部贫困地区结对开展扶贫协作,也是国家动员社会扶贫的一种方式。这项工作自1996年开始,起初是东部13个省市对口帮扶经济欠发达的西部10个省区,到2002年,国务院又作出了珠海市、厦门市对口帮扶重庆市的决定。至此,东部共有15个发达省市对口帮扶西部11个省(区、市)。新世纪东西扶贫协作形式多样,形成了政府援助、企业合作、社会帮扶、人才支持为主的基本工作框架。从2003年到2010年,东部到西部挂职的干部2592人次,西部到东部挂职的干部3610人次;东部地区向西部地区提供政府援助资金44.4亿元人民币、协作企业5684个,实际投资2497.6亿元人民币、社会捐助14.2亿元人民币,培训专业技术人才22.6万人次、组织劳务输出467.2万人次。^[39]十八大以后,东西扶贫协作扩大到东部地区9省市和13个副省级和地厅级城市到中西部地区特别是西部地区进行全面对接,并且在东部地区动员了267个先进发达县,对西部地区的406个县进行了携手奔小康工作衔接,占西部678个贫困县的比例达到71%,同时实现了对30个民族自治州结对帮扶的全覆盖。

扶贫济困是中华民族的传统美德,走共同富裕的道路是中华民族的共同奋斗目标。先富起来的人群、地区帮助尚未脱贫的群众用勤劳的双手走上致富之路,是一件顺应潮流、深得人心的大事,并日益成为全社会的自觉行动。30多年来,全社会同心协力扶贫攻坚,这是中华全民族的壮举。

(五)总体设计是综合性建设工程

贫困不是经济贫困单一现象,而是经济、社会、文化贫困落后现象的总称。在贫困地区,经济发展滞后,人穷村也穷;基础设施和基本公共服务发展滞后,交通不便,联络不畅;生态环境脆弱,自然灾害频发;社会事业滞后,社会文明程度低,往往人口出生率偏高,生病不就医、难就医、乱就医,教育文化水平低、缺乏技能。在这种情况下,在中国共产党的视野中,农村扶贫开发相应地是多维的综合性建设,除通过各类项目进行经济扶持外,还有计划生育、基础设施建设、改善医疗、教育、住房、通讯等的社会安排,以及对生态环境的保护和治理。

改革开放时期中共中央、国务院发出的第一个农村扶贫开发文件,即1984年9月29日《中共中央、国务院关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,在指出对贫困地区实行比一般地区更灵活、更开放的土地承包、经营政策,免征农业税、企业所得税等优惠政策的同时,强调“贫困地区要首先解决由县通到乡(区或公社)的道路。争取在五年内使大部分乡(区或公社)都能通汽车或马车”,“要重视贫困地区的教育,增加智力投资。有计划地发展和普及初等教育,重点发展农业职业教育,加速培养适应山区开发的各种人才。山区的科技、卫生工作也应有切实的规划,各有关部门均应围绕山区开发的目标,采取措施,逐步实现”。^[40]

于是,农村扶贫开发成为一项综合性建设,重要的扶贫政策往往由国家经委、民政部、财政部、农牧渔业部、教育部、对外经济贸易部、国家物资局等诸多部门共同制订下发,强调各部门协同扶贫。从“七五”计划时期开始,把扶贫工作与计划生育相结合,改变“越穷越生,越生越穷”的恶性循环;把交通基础设施建设与以工代赈扶贫工程结合,直接、间接多渠道增加贫困群众收入;把劳务输出与贫困地区就业结合,既治穷致富又能推动智力开发;把科技扶贫与解决群众温饱相结合,治贫又治愚;自1995年开始,实施“国家贫困地区义务教育工程”,大力开展教育扶贫工作。

到新世纪,扶贫开发进一步提出坚持综合治理原则,开展行业扶贫的理念,要求充分发挥各行业部门职责,将贫困地区作为本部门本行业发展重点,积极促进贫困地区水利、交通、电力、国土资源、教育、卫生、科技、文化、人口和计划生育等各项事业的发展。各部门重点开展了推广农业技术、改善贫困地区交通条件、加强贫困地区水利建设、解决无电人口用电问题、开展农村危房改造等工作。贫困地区社会事业尤其得到大力发展,教育方面,建立健全农村义务教育经费保障机制,实施中西部农村初中校舍改造工程、全国中小学校舍安全工程和农村义务教育薄弱学校改造计划、农村中小学现代远程教育工程;医疗方面,加强国家扶贫开发工作重点县乡镇卫生院、村卫生室建设,重点为乡镇卫生院及以下的医疗卫生机构培养卫生人才;全面实行农村计划生育家庭奖励扶助制度,加快推进西部地区计划生育“少生快富”工程;组织开展全国文化信息资源共享工程、送书下乡工程,开展广播电视“村村通”工程、农村电影放映工程、“农家书屋”工程;实施退牧还草工程、岩溶地区石漠化综合治理工程等,加强贫困地区生态建设。国家还把对少数民族、妇女、残疾人的扶贫开发纳入规划,统一组织,同步实施,使扶贫开发切实成为一项改善农村贫穷落后面貌的综合性建设工程,并取得卓有成效的减贫效果。

三、2020年农村整体消除绝对贫困胜利在握

到2020年,现行标准下的农村贫困人口全部脱贫,在中国的历史上消除绝对贫困现象;现有的贫困县全部摘帽,消除区域性贫困。这是2020年全面建成小康社会的标志性指标。2012—2017年我国的贫困人口已经减少了三分之二,还有三年时间完成任务,2020年

整体消除绝对贫困胜利在望。

(一)中共十九大提出坚决打赢、打好精准脱贫攻坚战

2017年10月18日召开的中共十九大,将农村扶贫开发工作放在决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程中提到了空前的高度,把精准脱贫作为三大攻坚战之一予以强调。第一,十九大指出,在中国特色社会主义的新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。贫困现象的存在,无疑就是这种矛盾的具体体现。因此,最大限度地降低贫困发生率,增强人民群众的获得感,就必须将解决绝对贫困放到特殊重要的位置。更重要的是,新时代社会主要矛盾对脱贫攻坚质量提出了更高要求,满足人民日益增长的美好生活需求不仅要解决贫困人口基本温饱问题,而且要使他们具有奔小康的能力,最终确保脱贫不返贫。第二,习近平在十九大报告中提出,从现在到2020年,是全面建成小康社会决胜期,要坚决打赢、打好精准脱贫攻坚战,确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困,做到脱真贫、真脱贫,使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。这就向全党发出了坚决打赢、打好精准脱贫攻坚战的号召。打赢精准脱贫攻坚战,就是到2020年如期完成消除绝对贫困、消除区域贫困的任务;打好精准脱贫攻坚战,一是指全面完成“一个民族不能少、一个人不能掉队”,不能有工作的死角。二是要求脱贫必须是符合质量的、经得起时间和历史检验的,不能搞数字脱贫、虚假脱贫,要保证脱贫的质量。三是在2020年消除绝对贫困之后,还要继续做好减少相对贫困的工作,因为相对贫困还会长期存在。需要通过打赢攻坚战,为未来减少相对贫困探索经验,建立一套比较好的体制机制。

习近平对打好精准脱贫攻坚战高度重视。2018年2月12日,习近平在四川成都市主持召开打好精准脱贫攻坚战座谈会,集中研究打好今后三年脱贫攻坚战之策。习近平在会上指出,全面打好脱贫攻坚战,要按照党中央统一部署,把提高脱贫质量放在首位,聚焦深度贫困地区,扎实推进各项工作。为此,他提出8条要求。第一,加强组织领导。各级党政干部特别是一把手必须以高度的历史使命感亲力亲为抓脱贫攻坚。贫困县党委和政府负主体责任,一把手是第一责任人,要把主要精力用在脱贫攻坚上。中央有关部门要研究制定脱贫攻坚战行动计划,明确3年攻坚战的时间表和路线图,为打好脱贫攻坚战提供导向。第二,坚持目标标准。确保到2020年现行标准下农村贫困人口全部脱贫,消除绝对贫困;确保贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。稳定实现贫困人口“两不愁三保障”,贫困地区基本公共服务领域主要指标接近全国平均水平。既不能降低标准、影响质量,也不要调高标准、吊高胃口。第三,强化体制机制。落实好中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制。中央统筹,就是要做好顶层设计,在政策、资金等方面为地方创造条件,加强脱贫效果监管。省负总责,就是要做到承上启下,把党中央大政方针转化为实施方案,促进工作落地。市县抓落实,就是要从当地实际出发,推动脱贫攻坚各项政策措施落地生根。要改进考核评估机制,根据脱贫攻坚进展情况不断完善。第四,牢牢把握精准。建档立卡要继续完善,精准施策要深入推进,扎实做好产业扶贫、易地扶贫搬迁、就业扶贫、危房改造、教育扶贫、健康扶贫、生态扶贫等重点工作。第五,完善资金管理。强化监管,做到阳光扶贫、廉洁扶贫。要增加投入,确保扶贫投入同脱贫攻坚目标任务相适应。要加强资金整合,防止资金闲置和损失浪费。要健全公告公示制度,省、市、县扶贫资金分配结果一律公开,乡、村两级扶贫项目安排和资金使用情况一律公告公示,接受群众和社会监督。对脱贫领域腐败问题,发现一起严肃查处问责一起,绝不姑息迁就。第六,加强作风建设。党中央已经明确,将2018年作为脱贫攻坚作风建设年。要坚持问题导向,集中力量解决脱贫领域“四个意识”不强、责任落实不到位、工作措施不精准、资金管理使用不规范、工作作风不扎实、考核评估不严格等突出问题。要加强制度建设,扎紧制度笼子。第七,组织干部轮训。打好脱贫攻坚战,关键在人,在人的观念、能力、干劲。要突出抓好各级扶贫干部学习培训。对县级以上领导干部,重点是提高

思想认识,引导树立正确政绩观,掌握精准脱贫方法论,培养研究攻坚问题、解决攻坚难题能力。对基层干部,重点是提高实际能力,培育懂扶贫、会帮扶、作风硬的扶贫干部队伍。要吸引各类人才参与脱贫攻坚和农村发展。要关心爱护基层一线扶贫干部,激励他们为打好脱贫攻坚战努力工作。第八,注重激发内生动力。贫困群众既是脱贫攻坚的对象,更是脱贫致富的主体。要加强扶贫同扶志、扶智相结合,激发贫困群众积极性和主动性,激励和引导他们靠自己的努力改变命运。改进帮扶方式,提倡多劳多得,营造勤劳致富、光荣脱贫氛围。^[41]

2018年3月两会期间,习近平对打好精准脱贫攻坚战,确保如期实现脱贫目标进行精心指导。例如,2018年3月5日,习近平在参加十三届全国人大一次会议内蒙古代表团审议时强调:“全面建成小康社会,标志性的指标是农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽。打好脱贫攻坚战,关键是打好深度贫困地区脱贫攻坚战,关键是攻克贫困人口集中的乡(苏木)村(嘎查)。要采取更加有力的举措、更加精细的工作,瞄准贫困人口集中的乡(苏木)村(嘎查),重点解决好产业发展、务工就业、基础设施、公共服务、医疗保障等问题。要完善大病兜底保障机制,解决好因病致贫问题。既要解决好眼下问题,更要形成可持续的长效机制。要把脱贫攻坚同实施乡村振兴战略有机结合起来,推动乡村牧区产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕,把广大农牧民的生活家园全面建设好。今年是脱贫攻坚作风建设年。要认真开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理,加强扶贫资金管理,对挪用、贪污扶贫款项的行为严惩不贷。群众对一些地方脱贫攻坚工作中的形式主义、官僚主义、弄虚作假现象非常反感,要认真加以解决。”^[42]

(二)鼓足干劲脱贫攻坚,决胜全面小康

十九大吹响了打赢、打好精准脱贫攻坚战的号角,中国农村扶贫开发、脱贫攻坚进入了最后阶段的决胜期,扶贫脱贫的最后阶段是最艰巨的阶段,脱贫攻坚仍面临不小的挑战,需要解决的突出问题依然不少。

第一,深度贫困地区脱贫难度大。深度贫困是贫中之贫、难中之难,是经过几轮扶贫剩下的“硬骨头”。到2017年底,深度贫困地区贫困发生率超过18%的县还有110个,贫困发生率超过20%的村还有16000多个;各省一共认定了334个深度贫困县,2017年底这334个县的贫困发生率是11%,而同期全国的贫困发生率只有3.1%。深度贫困地区在2020年如期实现脱贫攻坚目标,难度很大。如果说脱贫攻坚是一场硬仗,那么深度贫困地区脱贫攻坚是这场硬仗中的硬仗。

第二,特殊贫困群体脱贫难度大。我国约3000万贫困人口中,持证残疾人和65岁以上的老人超过了1000万。2017年建档立卡贫困人口中,因病因残致贫比例居高不下,分别超过40%和14%,65岁以上老人占比超过16%,内生动力不足超过14%。尤其是长期以来一些贫困地区自然条件恶劣,交通不便,群众与现代社会隔离,穷怕了不敢想,穷惯了等靠要,从而在一些地方的脱贫攻坚工作中出现了干部作用发挥有余、群众作用发挥不足现象,“干部干,群众看”“干部着急,群众不急”,一些贫困群众“靠着墙根晒太阳,等着别人送小康”。

第三,脱贫攻坚工作中出现了一些突出问题。基层扶贫干部的作风主流是好的,脱贫攻坚战以来到2018年初,已有500多位基层同志倒在了脱贫攻坚的第一线,甚至付出了生命。但是扶贫工作中也存在责任不落实、政策不落实、工作不落实,不精准不到位,搞数字脱贫、弄虚作假,形式主义、官僚主义等问题。同时,吃扶贫资金的唐僧肉,打扶贫资金的歪主意,搞挤占挪用,贪污蝇贪,优亲厚友等消极腐败现象仍然存在。尤其是近几年随着财政扶贫资金规模越来越大,中央将资金使用权限直接下放到县,给扶贫工作带来了很大的资金监管压力,导致2017年出现了虚报冒领和挤占挪用扶贫资金7.3亿元的现象。

面对挑战,在习近平总书记为核心的党中央领导下,全党、全社会,全国各地、各级部门迅速行动起来,制订精准脱贫三年攻坚行动计划,进一步充分认识扶贫工作的长期性、艰

巨性和复杂性,进一步增强打好打赢脱贫攻坚战的责任心、使命感和紧迫感,进一步为谋划实施好未来三年的精准脱贫攻坚工作做出努力。

第一,聚焦深度贫困地区,化解特殊贫困群体的脱贫难题。深度贫困地区的脱贫攻坚是重中之重,要制定特殊政策,拿出超常举措,以解决突出制约问题为重点,以重大帮扶措施为抓手,以补齐短板为突破口,坚决攻下深度贫困堡垒,打赢脱贫攻坚这场硬仗中的硬仗。一是,落实好中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制。中央统筹,就是要做好顶层设计,在政策、资金等方面为地方创造条件,加强脱贫效果监管。省负总责,就是要做到承上启下,把党中央大政方针转化为实施方案,促进工作落地。市县抓落实,就是要从当地实际出发,推动脱贫攻坚各项政策措施落地生根。按照中央的决策部署,中央对“三区三州”,包括西藏、新疆南疆四地州、四省藏区,和四川凉山州、甘肃临夏州、云南怒江州作为国家层面的深度贫困地区给予了重点的支持。一方面制定深度贫困地区脱贫攻坚的时间表、线路图,针对深度贫困地区什么办法什么路子可以脱贫,把中央的政策、地方的资源和当地的人力统筹起来制定脱贫方案,2017年底已经基本完成规划制定工作。下一步继续加强指导,将脱贫方案落实到位,进行跟踪、督促和检查。二方面中央和省级要加大支持,包括东部地区帮助西部地区,新增加的资金主要向深度贫困地区投入。三方面加强监测监控,对贫困发生率18%以上的县、贫困发生率20%以上的村,发现工作不到位、有可能完不成任务的,提早做工作,防止最后出现死角。二是,合理确定目标。“两不愁三保障”是党中央设定的2020年脱贫攻坚目标,即到2020年稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障,贫困地区基本公共服务领域主要指标接近全国平均水平。同时,要以唯物主义的态度对待这个问题,即使到了2020年,深度贫困地区也不可能达到发达地区的发展水平,要坚持实事求是,不要好高骛远。既不能降低标准、影响质量,也不要调高标准、吊高胃口。正如2018年3月5日习近平在参加十三届全国人大一次会议内蒙古代表团审议时所强调的:扶贫工作“既要下决心消除绝对贫困,又不能把胃口吊得太高,使大家期望值太高,力不从心,小马拉大车,拉不动的结果是好心没办成好事。”^[43]三是,集中整合资源。“分则力散,专则力全。”解决深度贫困问题,要充分发挥集中力量办大事的制度优势,整合各方资源打歼灭战。就全国而言,下一步要重点解决深度贫困地区公共服务、基础设施以及基本医疗有保障的问题。同时,在资金、项目、人员等方面整合各方面资源,加大东部地区和中央单位对深度贫困地区的帮扶支持力度,积极引导社会力量广泛参与深度贫困地区脱贫攻坚,形成“众人拾柴火焰高”的强大力量。四是,强化责任落实。深度贫困地区脱贫攻坚要强化落地,吹糠见米,必须做到人员到位、责任到位、工作到位、效果到位。从中央到地方,各级党委和政府都把深度贫困地区脱贫攻坚作为头等大事,把脱贫职责扛在肩上,统筹做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作,实施最严格的考核评估,坚持年度脱贫攻坚报告和督查制度,加强督查问责,确保按时完成脱贫攻坚任务。

特殊贫困群体脱贫难度大,需要加力攻坚。对特殊贫困群体要采取更有力的举措,更精准地帮扶。对有劳动能力的进行产业扶贫,强化产业和就业扶持,着力做好产销衔接、劳务对接,实现稳定脱贫。对完全或部分丧失劳动能力的特殊贫困人口,综合实施保障性扶贫政策,确保病有所医、残有所助、生活有兜底。做好农村最低生活保障工作的动态化精细化管理,把符合条件的贫困人口全部纳入保障范围。因病致贫是脱贫攻坚的一块硬骨头,2016年底,全国因病致贫、因病返贫的家庭还有553万户。打赢脱贫攻坚战必须牵住这个“牛鼻子”,大病集中救治一批,慢病签约服务管理一批,重病兜底保障一批。

第二,加强扶贫工作作风建设,完善扶贫资金管理。中央决定从2018年至2020年持续在全国范围内开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理,并明确将2018年作为脱贫攻坚作风建设年,用1年左右时间集中力量解决扶贫领域存在的责任落实不到位、工作措施不精准、工作作风不扎实、资金管理使用不规范,以及形式主义官僚主义和腐败等突出问题,确保取得阶段性成效。按照这一精神,各地扎实开展2018年脱贫攻坚作风建设年活

动,加大对扶贫领域腐败问题的查处力度,科学确定脱贫摘帽时间,对弄虚作假、搞数字脱贫的进行严肃查处。

与此同时,加强扶贫资金管理,一是健全公告公示制度。中央、省级、市、县财政分配结果一律公开,乡、村两级扶贫项目安排和资金使用情况一律公告公示,接受群众和社会监督。二是强化监管,做到阳光扶贫、廉洁扶贫。要对脱贫领域腐败问题,发现一起严肃查处问责一起,绝不姑息迁就。三是加强资金整合,防止资金闲置和损失浪费。在全国范围内进一步完善县级脱贫攻坚项目库,扶贫需要做哪些事情,需要花多少钱,先把项目编制出来,让项目等钱,不要让钱等项目,解决地方不会干、不敢干的问题。同时,组织第三方机构去看扶贫资金使用效益到底怎么样,将绩效评估做得更好、更加完善。

第三,注重从思想上拔“穷根”,激发贫困群众脱贫内生动力。贫困群众既是脱贫攻坚的对象,更是脱贫致富的主体。贫困人口要实现真脱贫,脱真贫,必须通过自己的劳动,有自己的收入渠道,而不是别人替他干出来的,不是送钱送出来的。各地围绕激发脱贫的内生动力上下功夫,探索采取多种措施。

一是加强扶贫同扶志、扶智相结合,激发贫困群众积极性和主动性,激励和引导他们靠自己的努力改变命运。一是在政策上引导,通过实行扶贫政策,改进帮扶方式,提倡多劳多得,防止政策“养懒汉”。二是教育和培训引导。教育引导他们转变思想观念,逐步消除精神贫困,培训提高他们的技能、水平和脱贫的能力。三是典型引导,营造勤劳致富、光荣脱贫氛围。用一些做的好的成功脱贫的典型,引导贫困群众转变思想观念,促进形成自强自立、争先脱贫的精神风貌。四是通过村规民约引导。就是把村民们组织起来,实行自我管理、自我教育、自我约束,引导大家向上向善。比如许多地方有村民理事会,红白喜事理事会,对乱花钱、红白喜事大操大办等不良习俗进行引导。

二是采取开办农民脱贫攻坚讲习所等措施,组织起脱贫攻坚的人民战争。贵州毕节市在脱贫攻坚过程中,为激发出群众的内生动力,借鉴党在大革命时期举办农民运动讲习所的做法,开办农民脱贫攻坚讲习所,以此搭建一个有吸引力的平台,让更多的农民群众参与进来。按照党组织延伸到哪里,脱贫攻坚讲习所就跟进、覆盖到哪里的原则,毕节市要求各县乡村都要办讲习所,通过群众会、报告会、院坝会、田坎会等形式,向人民群众讲思想,让群众干有方向;讲政策,让群众干有目标;讲思路,让群众干有激情;讲方法,让群众干有效果。通过这“四讲四干”,引导群众丢掉“等靠要”的思想,丢掉“比穷不比富”的观念和做法,在精神上把群众重新组织起来,最大限度地激发出他们的内生动力和创业激情。群众看到了办法,看到了效果,看到了自己的前途,他的积极性就起来了,就很愿意投身到新农村的建设中去。这种讲习所特点是“讲”和“习”并重,更注重实践环节。农民能听得懂,感到管用,能解决问题,纷纷从“要我脱贫”转变为“我要脱贫”。这种方法确实起到了开启民智、凝聚民心、激发民力的作用。

“脱贫攻坚讲习所,干部群众你和我,就像当年见红军,看见干部不再躲,宣传政策讲道理,房前屋后种水果,党给我们拔穷根,日子越过越红火。”党的十九大期间,习近平总书记在参加贵州省代表团的讨论时听到这首民谣,了解了讲习所的有关情况,他高兴地说:“新时代的农民讲习所,赋予它新的内涵,这是创新。”^[44]

第四,把贫困地区脱贫的当务之急与发展振兴的长远之计相结合。十九大提出实施乡村振兴战略,2018年中央一号文件《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,将之作为决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务和新时代“三农”工作的总抓手。《意见》再次强调“打好精准脱贫攻坚战,增强贫困群众获得感”,指出“乡村振兴,摆脱贫困是前提。必须坚持精准扶贫、精准脱贫,把提高脱贫质量放在首位,既不降低扶贫标准,也不吊高胃口,采取更加有力的举措、更加集中的支持、更加精细的工作,坚决打好精准脱贫这场对全面建成小康社会具有决定性意义的攻坚战。”^[45]这就提出了把脱贫攻坚同实施乡村振兴战略相结合的要求,为在实施乡村振兴战略中推进精准脱贫,为打好打赢脱贫攻坚战、决胜全面小康指明了方向。

把脱贫攻坚同实施乡村振兴战略相结合,就是要在确保实现“两不愁、三保障”基础上,着眼长远,积极稳妥推进贫困地区产业发展、基础设施改善、社会文明建设等,促进脱贫攻坚和实施乡村振兴战略有机衔接。根本改变贫困地区落后面貌,必须久久为功,绝不能急于求成。

把脱贫攻坚同实施乡村振兴战略相结合,就要推动乡村产业振兴。实施好乡村振兴战略,主要从产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴五个方面系统推进,其中产业兴旺是重点。打赢脱贫攻坚战,需要有稳定的产业支撑。因此,要紧紧围绕发展现代农业,围绕农村一二三产业融合发展,构建乡村产业体系,实现产业兴旺,把产业发展落到促进农民增收上来,全力以赴消除农村贫困,推动乡村生活富裕。

在全党全社会的努力下,目前脱贫攻坚工作呈现了由找准帮扶对象向精准帮扶稳定脱贫转变、由关注脱贫速度向保证脱贫质量转变、由开发式扶贫为主向开发式扶贫与保障式扶贫并重转变的可喜局面,2020年整体消除绝对贫困胜利在握。这在中华民族几千年历史发展上将首次整体消除绝对贫困现象,是对中华民族、对整个人类都具有重大意义的伟业。

注释

①国家确定的扶贫标准2000年为人均年收入625元,贫困人口3209万人;到2008年为895元,贫困人口减少到1004万人,占农村总人口的1%。调整为新标准之后,农村贫困人口相应调整为3597万。

②小康,是介于温饱和富裕之间的一个发展阶段。1995年1月,国家计委和国家统计局发布《全国人民生活小康水平的基本标准》;1996年3月,国家统计局和农业部联合研究制定了《全国农村小康生活水平的基本标准》。

参考文献

- [1]解放思想,实事求是,团结一致向前看[A].邓小平文选(第2卷)[C].北京:人民出版社,1994.
- [2]中共中央关于加快农业发展若干问题的决定[A].三中全会以来重要文献选编(上)[C].北京:中央文献出版社,2011.
- [3]国务院批转民政部等部门关于扶持农村贫困户发展生产治穷致富的请示的通知(1985年4月26日)[R].中华人民共和国国务院公报,1985,(14).
- [4]曾祥平,李德金.扶贫扶优工作经验交流暨表彰大会在京举行,我国五百万农户脱贫,乔石要求各地把“双扶”工作纳入经济和社会发展规划[N].人民日报,1986-11-19.
- [5]中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的农村扶贫开发[N].人民日报,2001-10-16.
- [6]汪三贵,李文.中国农村贫困问题研究[M].北京:中国财政经济出版社,2005.
- [7]陈志强,何天文.温家宝在全国东西扶贫协作经验交流会上强调扩大对口帮扶开展多种经济合作[N].人民日报,1999-04-12.
- [8]中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定[A].十七大以来重要文献选编(上)[C].北京:中央文献出版社,2011.
- [9]中华人民共和国国务院新闻办公室.中国农村扶贫开发的新进展[N].人民日报,2011-11-17.
- [10]韩俊.坚决打赢脱贫攻坚战[N].经济日报,2017-11-23.
- [11]习近平主席在2015减贫与发展高层论坛上的主旨演讲(全文)[DB/OL].新华网2015年10月16日,http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/16/c_1116851045.htm.
- [12]扶贫开发成就举世瞩目 脱贫攻坚取得决定性进展——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之五[DB/OL].国家统计局网站2018年9月3日,http://www.stats.gov.cn/tzjc/ztx/ggkf40n/201809/t20180903_1620407.html.
- [13]黄发红,林芮,等.中国减贫为世界树立典范——国际社会积极评价中国脱贫攻坚成就[N].人民日报,2018-03-12.
- [14]马文森.中国减贫经验十分宝贵(国际论坛)[N].人民日报,2017-06-27.
- [15]穷队变富队,公社万家春,上海甘肃广东一批原来比较贫困的生产队经济水平显著提高[N].人民日报,1961-01-03.

- [16] 拿事实来说话[A]. 邓小平文选(第3卷)[C]. 北京:人民出版社,1993.
- [17] 社会主义首先要发展生产力[A]. 邓小平文选(第2卷)[C]. 北京:人民出版社,1994.
- [18] 邓小平年谱(1975-1997)(下)[M]. 北京:中央文献出版社,2004.
- [19] 在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点[A]. 邓小平文选(第3卷)[C]. 北京:人民出版社,1993.
- [20] 中国农村扶贫开发纲要[N]. 人民日报,2001-09-20.
- [21] 习近平. 做焦裕禄式的县委书记[M]. 北京:中央文献出版社,2015.
- [22] 在中央扶贫开发工作会议上的讲话[A]. 中共中央文献研究室. 习近平总书记重要讲话文章选编[C]. 北京:中央文献出版社、党建读物出版社,2016.
- [23] 国家主席习近平发表二〇一六年新年贺词[N]. 人民日报,2016-01-01.
- [24] 中国共产党第二次全国代表大会宣言[A]. 中共中央文件选集(1921-1925)(第1册)[C]. 北京:中共中央党校出版社,1989.
- [25] 江泽民. 全党全社会进一步动员起来夺取八七扶贫攻坚战决战阶段的胜利——在中央扶贫开发工作会议上的讲话[N]. 人民日报,1999-07-21.
- [26] 广泛动员社会力量,加快扶贫开发进程,胡锦涛吴邦国温家宝曾庆红等就做好扶贫开发工作作出指示[N]. 人民日报,2005-05-29.
- [27] 财政部、农业部关于改进支援农村人民公社投资使用管理问题的报告(1979年3月17日)[A]. 中国农业机械化财务管理文件汇编[C]. 北京:机械工业出版社,1991.
- [28] 改革开放30年:中央财政投入扶贫资金近2000亿[DB/OL]. 中国新闻网,2008年11月17日, <http://www.chinanews.com/cj/gncj/news/2008/11-17/1451954.shtml>.
- [29] 李鹏. 加强扶贫攻坚力度尽快解决群众温饱问题——在中央扶贫开发工作会议上的讲话[N]. 人民日报,1997-01-07.
- [30] 在郑州会议上的讲话(一九五九年二月二十七日)[A]. 建国以来毛泽东文稿(第8册)[C]. 北京:中央文献出版社,1993.
- [31] 财政部、农业部关于颁发《支援农村人民公社投资使用管理暂行规定》的通知(1979年5月21日)[A]. 中国农业机械化财务管理文件汇编[C]. 北京:机械工业出版社,1991.
- [32] 荣成县贫协筹委会关于院前大队党支部、贫协组织扶贫翻身的情况报告(1966年4月12日)[Z]. 山东省档案馆藏(档案号A008-02-034).
- [33] 习近平主持中共中央政治局第三十九次集体学习[DB/OL]. 中央人民政府网,2017年2月22日, http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/22/content_5170078.htm.
- [34] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议[A]. 十二大以来重要文献选编(中)[C]. 北京:人民出版社,1986.
- [35] 国务院贫困地区经济开发领导小组第一次全体会议纪要(摘要)[R]. 中华人民共和国国务院公报,1986,(16).
- [36] 国务院办公厅关于转发贫困地区经济开发领导小组第二次全体会议纪要的通知[R]. 中华人民共和国国务院公报,1986,(23).
- [37] 为实现八七扶贫攻坚计划而奋斗[A]. 江泽民文选(第1卷)[C]. 北京:人民出版社,2006.
- [38] 彭俊. 社会力量参与扶贫成为中国反贫困事业中一道亮丽的风景[N]. 人民日报,2004-07-10.
- [39] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国农村扶贫开发的新进展[Z]. 2011-11-01.
- [40] 中共中央、国务院关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知[A]. 十二大以来重要文献选编(中)[C]. 北京:人民出版社,1986.
- [41] 习近平在打好精准脱贫攻坚战座谈会上强调提高脱贫质量聚焦深贫地区 扎扎实实把脱贫攻坚战推向前进[N]. 人民日报,2018-02-15.
- [42] 习近平在参加内蒙古代表团审议时强调扎实推动经济高质量发展,扎实推进脱贫攻坚[N]. 人民日报,2018-03-06.
- [43] 今年两会习近平六下团组 务必记住这些重要提法[DB/OL]. 人民网-中国共产党新闻网,2018年3月13日, <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2018/0313/c385474-29865296.html>.
- [44] 拥抱新时代 担当新使命——习近平参加党的十九大贵州省代表团审议侧记[N]. 人民日报,2017-10-20.

[45]中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见[DB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府网,2018年2月4日,http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm.

**The Progress and Experience in Development-oriented Poverty Reduction for Rural China
During the 40 years' Reform and Opening-up**

WANG Ai-yun

(Institute of Contemporary Literature, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

Abstracts: Development-oriented poverty reduction policy is an important policy adopted by the government during the 40 years' Reform and Opening-up in China. It aims to promote development, eliminate poverty and achieve common prosperity in rural areas. In the past 40 years, China's development-oriented poverty reduction policy has achieved a great success and accumulated abundant experiences in poverty reduction and that has established practical and principle foundation to build a well-off society and to reduce poverty absolutely in 2020.

Key Words: Reform and Opening-up; Poverty reduction in rural areas; Progress and Experience.

本刊声明

为扩大本刊及作者知识信息交流渠道,加强知识信息推广力度,本刊已许可中国学术期刊(光盘版)、万方数据资源系统数字化期刊群、超星期刊域出版系统,以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该著作权使用费及相关稿酬,本刊均用作为作者文章发表、出版、推广交流(含信息网络)以及赠送样刊之用途,即不再另行向作者支付。凡作者向本刊提交文章发表之行为即视为同意我刊上述声明。